关于《淮安市公共工程项目审计监督办法

（送审稿）》的起草说明

为了加强和规范对公共工程项目的审计监督，促进建设项目规范化管理，提高投资效益，根据《中华人民共和国审计法》《中华人民共和国审计法实施条例》等法律、法规，近期，结合本市实际情况，我局组织起草了《淮安市公共工程项目审计监督办法（送审稿）》（以下简称《办法》），现将有关情况说明如下：

一、出台《办法》的必要性

一是与上位法相适应的需要。2017年2月，全国人大法工委印发了《对地方性法规中以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据有关规定的研究意见》，指出了投资审计地方性法规中存在限制民事权利、超越地方立法权限的问题，要求清理纠正。同年6月，国务院法制办发出《关于纠正处理地方政府规章中以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据的有关规定的函》，要求遵照执行。国家审计署、省审计厅先后出台了《审计署关于进一步严格规范投资审计工作的意见》《江苏省审计厅办公室关于印发投资审计操作指引（试行）的通知》等规定，对投资审计的程序、职责、范围等，都作了进一步的明确和规范。新修订的《审计法》已于2022年1月1日生效，增加了“对其他关系国家利益和公共利益的重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况，进行审计监督”的新内容。我局在对本市现行的《淮安市政府投资项目审计监督办法》（淮政发〔2009〕49号）进行梳理后发现，第七条、第十一条和第三十四条内容表述，属于“限制民事权利”和强制或变相强制要求“以审代结”，应予以清理纠正。

二是规范全市公共工程项目管理的需要。2018年以来，全省各辖区市按照上级要求，纷纷启动了对投资审计地方性法规的修订工作，其中南通、苏州、泰州、常州、宿迁、盐城等多地政府已出台新办法。制定出台《办法》是必然性和现实性的统一，是大势所趋，也是我市广大审计工作者的共同心愿。随着投融资体制改革的深化，重大投资建设项目早已实现了投资主体多元化、投资渠道多样化、资金来源社会化。以往根据资金来源、资金性质将投资审计对象和范围确定为以政府投资或政府投资为主的建设项目的法律条款，明显不适应现实环境和投资审计工作发展的需要。近年来，全市审计部门持续开展了对非政府投资的重大公共工程项目的研究，通过对国有企业投资、PPP模式建设的公共工程项目“为什么审”“审什么”“怎么审”等重大实践问题的深入研究，充分论证了审计监督的必要性、可能性。目前，我市许多重大建设项目，如金融中心项目、淮安机场项目、有轨电车项目等都不是完全意义上的政府投资项目，却是我市全局性、基础性的重大工程，根据审计全覆盖的要求，都必须进行审计，这就需要规范性文件作出明确的规定，制定《办法》将提供更加充分的法律依据。

三是充分发挥审计监督作用的需要。审计是党和国家监督体系的重要组成部分。近年来，从我市投资审计情况看，部分项目由于决策、管理、制度、机制等方面还存在不足，违反基本建设程序、项目管理不规范、投资控制不力等问题仍常有发生，进一步加强政府投资及其他重大公共工程项目审计监督和追责问责力度迫在眉睫。为更好发挥审计监督作用，促进公共工程项目审计更加规范、有序，需要进一步强化部门间协作，推动审计发现问题的整改，确保审计结果充分运用。同时，应促进各建设主体和主管部门切实承担起管理责任，注重发挥内部审计和社会审计的作用，推动形成监督合力。

二、《办法》的起草过程

2022年1月12日我局收到市政府办公室《关于印发市政府2022年度立法和规范性文件制定工作计划的通知》（淮政办发〔2022〕3号），立即成立了起草小组，由局分管领导负责，落实了责任科室和人员。1月24日市司法局召开立法制规项目启动协调会，将《办法》出台排入年度计划。根据计划安排，我局开展了相关论证、调研、起草、修改等工作。

2022年1月30日至3月4日，《办法》征求意见稿在市审计局网站上进行公示，在规定期限内未收到修改意见。3月11日至3月26日，我局向市发改委、住建局等部门、各县（区）审计局、市国联集团等企业发文征求意见。经反馈，市财政局、洪泽区审计局、涟水县审计局、市国联集团等4家单位提出了修改意见，其他单位无意见。我局认真研究了相关修改意见，进一步完善了《办法》部分条款。

三、《办法》的主要内容

《办法》共14条，主要包括审计范围、被审计单位及其责任、审计独立性、审计内容、审计管辖、审计体系建设、审计资料提供、审计与其他部门协作配合、审计计划管理、审计资源配置、审计结果运用与责任追究、审计整改等12个方面。重点从以下10个方面进行了明确。

（一）将“其他关系国家利益和公共利益的重大公共工程项目”纳入审计范围，与上位法相衔接。

（二）为顺应我省政府投资工程集中建设的新形势，将公共工程项目（法人）单位及受其委托进行建设管理的单位共同列为被审计单位。

（三）规定审计机关和审计人员不得参与各类与审计法定职责无关的、可能影响依法独立进行审计监督的投资议事协调机构或工作，不得替代建设单位履行工程结算审核、竣工财务决算编制等建设管理行为。使审计机关真正成为项目闭环管理之外的独立审计监督主体。

（四）对审计内容进行了精炼，同时规定审计机关应当对党委政府指定事项实施审计，对涉及公共利益的其他重要事项可以进行专项审计。

（五）与拓展投资审计范围相协调，规定：非国有资本投资主体投资建设的公共工程项目，由市级审计机关统筹项目所在地县（区）级审计机关确定管辖。

（六）为进一步完善审计体系建设，明确工作职责，形成审计合力，规定：审计机关对建设单位及其主管部门的内部审计、委托社会审计的工作质量实施监督、指导和检查，建设单位及其主管部门应予以配合。建设单位及其主管部门的内部审计机构依职责对本单位、本部门及所属单位实施的公共工程项目开展内部审计。有资质的社会中介机构可以依据合同约定对委托方实施的公共工程项目进行审计。

（七）增加了审计与其他部门协作配合的条款，规定审计机关应会同项目审批、资金拨付、工程建设管理、信用、信访等有关主管部门及建设单位行政主管部门，建立公共工程的信息共享和协作配合机制，要求与公共工程投资建设相关的部门和单位在各自职责范围内协助审计机关开展审计工作，根据审计工作需要依法向审计机关提供与本部门、本单位履行公共工程投资建设监管职责相关的信息和技术文档。

（八）为充分利用内部审计和社会审计力量和资源，突破审计机关“人少事多”的瓶颈制约，规定了审计机关聘请具有相应资质的社会中介机构或具有与审计事项相关专业知识和技能的人员参与审计工作的时机、原则、程序，对受聘机构和人员的考核及费用保障。

（九）审计整改条款增加了“审计机关应当监督、检查审计反映问题的整改情况和审计决定的执行情况，必要时可提请有关部门协助落实整改和处理、处罚意见”的授权，明确了建设单位90日整改时限，规定了审计整改报告上报、公开等内容。

（十）为避免重复表述上位法已规定的内容，更加符合规范性文件的制定要求，对审计程序、法律责任等不再重复规定。

四、其他说明

（一）按照审计署、省审计厅统一部署及省审计厅来我市现场督查的意见，需要对“按市审计局出具的审核结果作为工程价款结算的最终依据”的投资审计存量项目进行清理。目前我局正在与相关建设单位和有关部门协作，纠正强制或变相强制要求“以审代结”的实际现状，并结合我市实际稳妥有序落实这一要求，确保相关投资审计工作既不越位，也不缺位错位。市审计局对被清理项目的关键节点（如招投标管理、合同管理、进度款支付、大宗材料设备采购等）和重点内容（如重大设计变更、主要施工方案调整、竣工财务决算等），将采用阶段性跟踪、专项审计调查和行政指导等审计方式，予以关注和监督。

（二）《办法》明确要求建设单位履行公共工程项目建设管理主体责任。公共工程项目的建设单位应当履行基本建设程序、工程招标、投资控制、质量控制、工期控制、安全生产、文明施工、物资采购、资金管理、工程结算审核、竣工验收、工程财务决算编制、廉政建设、生态环境保护等建设管理职责。建设单位或其主管部门应建立健全内部审计机制。建设单位可以委托有资质的社会中介机构实施项目的过程跟踪、工程结算审核、竣工财务决算编制工作。建设单位应当按照合同约定支付工程款，不得以审计机关的审计结论作为工程结算依据，不得以审计机关实施的审计监督为由，拒绝或者拖延办理工程结算和工程款支付。

《淮安市公共工程项目审计监督办法》属于市政府规范性文件，提请市政府常务会议通过后，以市政府规范性文件形式印发。

淮安市审计局

2022年5月10日